



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Rumo à teoria pós-democrática?
Análise da experiência das equipes de apoio aos colegiados nacionais de
políticas públicas em contexto de mudança**

PEDRO CAIO BORGES COSTA

Brasília, DF

2018

Pedro Caio Borges Costa

**Rumo à teoria pós-democrática?
Análise da experiência das equipes de apoio aos colegiados nacionais de
políticas públicas em contexto de mudança**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Thiago Aparecido
Trindade (IPOL/UnB)

Dedico este trabalho a todos os funcionários que compõem as equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas por sua competência e dedicação aos conselhos e comissões.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Daniel Pitangueira de Avelino e Joana Luiza Oliveira Alencar pela oportunidade de me integrar ao trabalho de pesquisa sobre as equipes de apoio aos colegiados públicos como parte de minha experiência de estágio no Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (Ipea). Foi com base nesta experiência de pesquisa que os dados deste trabalho foram compilados.

Não poderia deixar de agradecer a meu pai, Cicero Jucier Costa Lima, professor de português, que, não só neste trabalho mas também durante toda minha formação, me apontou os caminhos para se alcançar uma escrita objetiva e clara. Agradeço também a Dalila Borges Costa, minha irmã, que teve a dedicação de ler o primeiro capítulo e fazer apontamentos para chegar a um texto mais límpido.

Por fim, agradeço a Thiago Aparecido Trindade, orientador deste trabalho de conclusão de curso. Não só durante a realização deste trabalho, como durante a graduação, auxiliou-me e me propôs uma formação crítica sobre a importância da participação além dos espaços institucionais.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo a compreensão da experiência das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas em contexto de mudanças institucionais de 2015 a 2016, se pode ser entendida como parte do fenômeno pós-democrático. A pós-democracia consiste no processo de esvaziamento da democracia sem um rompimento formal com suas instituições. Os impasses sofridos pelas equipes de apoio (cortes orçamentários e diminuição do quadro de funcionários) indicaram a imposição de uma rotina de sobretrabalho e mesmo a ameaça à continuidade da existência dos colegiados a que elas prestam serviço. Foi analisado, então, se esses impasses podem ser entendidos como parte do fenômeno de rumo à pós-democracia no Brasil.

Palavras-chave: participação social; colegiados de políticas públicas; equipes de apoio técnico; pós-democracia; teoria democrática.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 22

Gráfico 1 27

SIGLAS

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

CNAS – Conselho Nacional De Assistência Social

CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNS – Conselho Nacional de Saúde

Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Conade – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente

Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

FGPS – Fórum Governamental de Participação Social

ONU – Organização das Nações Unidas

IPs – Instituições Participativas

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – Da democracia à pós-democracia.....	13
1.1 Que é democracia? A ressignificação do conceito no século XX	13
1.2 Afinal, que é pós-democracia? Importância do conceito para o debate contemporâneo	18
CAPÍTULO 2 – Equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas em contexto de turbulência.....	21
2.1 Conjuntura de mudanças no Poder Executivo	23
2.2 Estratégias de adaptação ao contexto	24
2.2.1 Recursos orçamentários	25
2.2.2 Recursos humanos.....	26
CAPÍTULO 3 – A experiência das equipes de apoio e o debate sobre pós-democracia	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização, consolidado pela Constituição de 1988, foi marcado pela ampliação do protagonismo popular na construção das políticas públicas no Brasil. Desde então, houve uma expansão da política de participação social, constituída pelas Instituições Participativas (IPs). As IPs assim denominadas por Avritzer (2012) compreendem os mecanismos de participação institucionalizados, que englobam os colegiados de políticas públicas, as conferências, as experiências de orçamento participativo e outros mecanismos que têm como objetivo estreitar laços entre a sociedade civil e o Estado (AVRITZER, 2012, pp. 10-11).

Nos últimos anos, no entanto, a democracia brasileira sofreu mudanças institucionais bruscas, que ameaçam a normalidade e mesmo a continuidade dessas instituições. Podemos listar três eventos centrais que põem em cheque a sobrevivência das IPs: primeiro, o quadro de mudança ministerial seguido de uma política ostensiva de cortes de gastos em 2015 pelo governo da ex-presidente Dilma Rousseff; segundo, o processo de impeachment em 2016, que deu posse a Michel Temer como presidente da República e, por conseguinte, levou a um segundo realinhamento ministerial; por último, a atual eleição presidencial de Jair Messias Bolsonaro, que já anunciou a junção de pautas ministeriais e o apoio à continuidade da política de ajuste fiscal.

É no contexto do segundo evento citado que Avelino, Alencar e Costa (2017) realizaram uma pesquisa, publicada pelo Ipea, baseada na aplicação de entrevistas semiestruturadas às equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas. Um dos objetivos da pesquisa foi identificar quais estratégias foram adotadas por estas instituições durante esse período de instabilidade. Neste trabalho, por sua vez, busco analisar se a experiência das equipes de apoio observada pelos pesquisadores constitui parte de um movimento rumo à pós-democracia, isto é, de um esvaziamento da democracia dentro de seu próprio escopo institucional (BALLESTRIN, 2017, pp. 2-3).

Os colegiados de políticas públicas compreendem conselhos, comissões, comitês e outras denominações vinculadas ao Poder Executivo. São compostos por entidades do poder públicos e da sociedade civil e possuem como característica central serem instâncias permanentes, com reuniões regulares e uma práxis de trabalho contínuo, as quais estabelecem prioridades da agenda política, formulam, acompanham e controlam políticas públicas de temas diversos (LIMA, 2014, p. 7).

Os colegiados ganharam destaque por sua capacidade de conferir a membros da sociedade civil um poder de atuação significativo na formulação e no acompanhamento de políticas públicas de temas que vão desde saúde e assistência social, os quais possuem maior tradição; em áreas ligadas à política de grupos minoritários — indígenas, deficientes, negros, mulheres e LGBT; como também a temáticas sobre Estado,

economia e desenvolvimento. Essa diversidade de temas é acompanhada pelo estabelecimento de objetivos e de formas de atuação variadas, tomando estas instâncias um conjunto complexo a ser analisado (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, pp. 19-21).

Todavia, mesmo com a pluralidade de temas, objetivos e formas de atuação, há um grupo comum a todos os colegiados: as equipes de apoio técnico. “Entende-se como tal o conjunto de servidores públicos cuja atribuição direta é o apoio a um órgão colegiado de participação social para que cumpra as finalidades para as quais foi criado” (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017, p. 22). Em termos gerais, foi observada na pesquisa realizada por Avelino, Alencar e Costa uma atribuição no cotidiano de trabalho dessas equipes, por causa da diminuição de recursos repassados à manutenção dos colegiados e de seguidas mudanças dos quadros ministeriais em um curto espaço de tempo. Os dois fatores tiveram como consequência uma sobreposição de trabalho dessas equipes e mesmo uma ameaça à continuidade das atividades dos conselhos (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017, p. 22).

Em suma, a partir da análise sobre a experiência observada das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas, este trabalho tem como objetivo trazer uma contribuição à pergunta levantada por Ballestrin (2017) em seu artigo: “Rumo à teoria pós-democrática?”. No artigo apresentado no 41º Encontro Anual da Anpocs, a autora explora o conceito de pós-democracia dentro do atual cenário brasileiro e a urgência de inseri-lo no campo de debate da ciência política. A relevância do conceito está, para a autora, na insuficiência dos instrumentos hegemônicos da ciência política para refletir a ascensão dentro das próprias instituições democráticas de discursos antidemocráticos e anti-humanistas no mundo recente (BALLESTRIN, 2017, p. 5).

Este trabalho possui tanto natureza descritiva quanto explicativa e exploratória. Descritiva, pois é com base na descrição dos dados secundários da pesquisa realizada por Avelino, Alencar e Costa (2017) que busco fazer uma análise explicativa e exploratória sobre o tema da pós-democracia. O caráter exploratório justifica-se por dois motivos: 1) a inserção do conceito de pós-democracia no campo da ciência política, ainda incipiente; 2) a inserção de dados de um caso específico na tentativa de explicar um fenômeno mais amplo.

Assumo, assim, uma limitação e um risco neste trabalho, ou seja, procuro responder a uma pergunta com dados limitados a um caso de um universo amplo que compreende o conceito de pós-democracia. No entanto a análise do caso das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas não perde sua importância, pois, em primeiro lugar, o objetivo do trabalho não é oferecer uma resposta definitiva mas buscar contribuir para um debate necessário e ainda pouco discutido no campo da ciência política. Em segundo, porque é razoável sugerir que os impasses sofridos por essas equipes (cortes orçamentários e diminuição do quadro de funcionários) foram comuns a outros órgãos da

burocracia estatal, funcionando como um espelho do momento de turbulência observado no Poder Executivo federal.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro trata de uma revisão de literatura sobre teoria democrática. Nele, faço uma recapitulação teórica sobre o conceito de democracia e sua ressignificação na teoria democrática contemporânea. Depois, exponho o que é entendido como pós-democracia e o porquê da inserção de um prefixo “pós” no conceito original. O segundo capítulo refere-se à descrição dos dados secundários retirados da pesquisa realizada por Avelino, Alencar e Costa (2017) sobre as equipes de apoio técnico aos colegiados de políticas públicas com enfoque na questão relevante deste trabalho: como essas instituições lidaram com o momento de turbulência política. Por fim, no terceiro capítulo, busco responder à questão central: se a experiência das equipes de apoio pode ser considerada parte de um processo mais amplo de rumo à pós-democracia. Dados os limites já expostos anteriormente, este capítulo possui caráter meramente exploratório. Nele, procuro relacionar as causas das turbulências sofridas por essas equipes em relação com as dimensões do que é o fenômeno pós-democrático.

CAPÍTULO 1 – Da democracia à pós-democracia

O objetivo deste capítulo é esclarecer o que é o conceito de pós-democracia e qual sua relevância para o debate atual sobre a teoria democrática. Porém, para entender esse conceito, antes, é preciso definir que concepção de democracia está sendo referida na construção do termo para então refletirmos se é razoável compreender o atual período como pós-democrático de fato.

Dessa forma, dividi este capítulo em dois tópicos. No primeiro, exponho o que é entendido como democracia com base na ressignificação do conceito no debate contemporâneo. Neste ponto, não anseio trazer um mapeamento de todas as correntes que se inserem na teoria contemporânea mas, sim, apontar quais traços centrais são incorporados ao conceito após o realinhamento encabeçado por Shumpeter, com o qual se estabeleceu uma unidade de referência às diversas correntes desde então (ainda que seja para discordar dela). É a partir dessa noção básica que poderemos conceber o que é pós-democracia e refletir a urgência da inserção deste conceito na ciência política, mais especificamente na teoria democrática.

No segundo tópico, explico o que é o conceito de pós-democracia e sua relevância para o debate teórico atual, ressaltando os cuidados ao incorporar ao debate brasileiro um conceito criado dentro do contexto europeu. O esforço de trazer este conceito desenvolvido no campo da sociologia tem como propósito ampliar os instrumentos de análise que as correntes hegemônicas da ciência política engessaram e, agora, mostram-se insuficientes para lidar com os dilemas da democracia representativa nos últimos anos.

1.1 Que é democracia? A ressignificação do conceito no século XX

No imaginário comum, associamos democracia diretamente à noção de eleições regulares e competitivas assim como participação política à escolha de representantes. O voto também é um ponto de partida comum e de fundamental importância entre as correntes prevaletentes no campo acadêmico desde a primeira metade do século passado. Todavia, para os gregos antigos, a relação entre democracia e voto era justamente contrária à concebida atualmente. Essa correspondência quase que intuitiva entre democracia e voto é, na verdade, resultado de uma ressignificação profunda do conceito clássico.

No contexto da Grécia Antiga, as eleições eram utilizadas somente para o desígnio de postos militares (de generais e de algumas outras patentes) e de alguns postos públicos ligados à gestão financeira. A escolha – que tem como sua equivalente grega a palavra *hairesis* (a mesma que deu origem à palavra heresia) – presume uma separação,

um hiato entre aquele que é eleito representante e aquele que elege. Escolher representantes era considerado um método aristocrático (do grego, *aristoi*, melhores, e *kratos*, poder), ou seja, a seleção dos melhores (BARKER, 1982, p.28).

Era a sorte, por sua vez, que assegurava o ideal de autogestão e a rotatividade dos cargos. O sorteio – que tem sua origem grega na palavra *klerus* (que, por sua vez, depois deu origem à palavra clero) – era considerado o método que garantia a participação igual de todos os cidadãos. Em suma, democracia na Grécia Antiga não significava a eleição de líderes mas, sim, a participação direta daqueles considerados cidadãos¹ (BARKER, 1982, p.28).

Todavia, no mundo moderno, o sufrágio se tornou o método democrático por excelência por manter o princípio da igualdade política (“um homem, um voto”²) e a ampla participação popular. Uma adaptação, assim, realista e pragmática para as sociedades populosas e complexas da atualidade de algo que se aproximaria da experiência grega antiga. Tal adaptação manteria do ideal clássico, o povo como titular do poder, ainda que seja estritamente para a escolha de seus representantes (BOBBIO, 1998, pp. 31-36) (MIGUEL, 2005a, pp. 5-6).

Dentro da ciência política, essa redefinição drástica sobre o que é democracia se consolida com o debate lançado por Joseph Shumpeter (1961[1943]) em seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*. Para o autor, ao contrário do que ele chama de doutrina clássica da democracia do século XVIII, que teria como base o racionalismo utilitário, as eleições não se comportam como instrumento para alcançar um bem comum mas, sim, como legitimadoras da atuação de uma elite política. A democracia se resume, assim, a um método para se chegar a decisões políticas por meio de eleições competitivas de representantes (SHUMPETER, 1961, p. 306-312).

Shumpeter presume, todavia, que o eleitorado volátil e manipulável conduz o resultado das eleições a uma simples acumulação de preferências preconceituosas e irracionais. Os cidadãos, reduzidos então ao papel de legitimadores de uma minoria

¹ Vale lembrar que eram considerados cidadãos, no contexto grego, somente homens livres nascidos na pólis e maior de idade. Logo esse critério excluía a maioria massiva da população, composta por mulheres, crianças, estrangeiros e escravos.

² Quando se dizia “um homem, um voto”, era, de fato, somente aos indivíduos do sexo masculino que o direito ao voto era garantido. O voto feminino somente foi conquistado com os movimentos sufragistas, que vigoraram durante o século XIX e a primeira metade do século XX. Portanto, as diretrizes tidas como universais do liberalismo, “liberdade, igualdade e fraternidade”, consolidadas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, nasceram excluindo a maior parte da população mundial. Além das mulheres, as crianças, como indivíduos que também ocupam o espaço privado familiar, também não eram sujeitos dos direitos públicos. Assim como todos os povos não europeus tinham sua condição de “humanidade” contestada, julgados como raças primitivas em relação ao europeu, o qual seria o estado mais avançado da humanidade. Para ver com detalhes o debate sobre a intersecção entre gênero e colonialidade, ver Lugones (2008).

governante, não têm o direito de contestar as ordens do governo. Essa redução da democracia é justificada, pois, segundo o autor, os teóricos clássicos partiam de uma visão utópica de democracia, segundo a qual cidadãos seriam bem informados, engajados e conscientes de suas preferências (SHUMPETER, 1961, pp. 306-312, 327-332).

Somada a essa crítica que expõe uma ingenuidade dos autores clássicos acerca dos valores democráticos, a ampla participação, no contexto em que Shumpeter escreveu seu livro, era logo relacionada com o fortalecimento do populismo fascista que estava em ascensão na Europa. Paradoxalmente, reduzir a participação popular ao voto seria um meio de manter a estabilidade das próprias democracias (PATEMAN, 1992[1970], pp. 10-11).

O modelo que se apresentou como prático e realista quanto ao estabelecimento de uma democracia “possível” para o mundo moderno, proposto pela teoria shumpeteriana, tornou-se a principal referência para os futuros teóricos. Esta noção, porém, sofreu diversas revisões, destacando-se entre elas a de Robert Dahl (1989[1956]). Friso a concepção de Dahl, pois, além de sua importância crítica em relação à concepção de Shumpeter, seu modelo polárquico se tornou um dos principais referenciais sobre o qual a ciência política se ancora atualmente como a “ciência da democracia”³ (ainda que o próprio autor tenha reconhecido posteriormente os limites de sua concepção inicial. Atenho-me a ela por sua influência e importância na produção hegemônica da ciência política até as produções mais recentes).

Dahl reconhece que as atuais democracias não podem, de fato, ser qualificadas como um “governo do povo”, mas seus eleitores também não devem ser considerados uma simples massa desorganizada e desinformada, como tratados por Shumpeter. Mesmo apáticos e alheios à maioria das questões políticas, o autor julga que o eleitorado pode se mobilizar para questões políticas que afetam seus interesses individuais (DAHL, 1997, pp. 25-27). Dessa forma, a participação, ainda que restrita ao voto, adquire um caráter mais amplo que a de Shumpeter com o entendimento de que a função das eleições não é a de delegar uma elite governante mas a de estabelecer um espaço onde diversas minorias ocupem o poder.

Esse conceito de democracia, em que várias minorias disputam o poder político por meio do voto, é denominado por Dahl como poliarquia. O uso dessa nomenclatura para se referir a sua concepção de democracia teve como finalidade se distanciar das noções normativas. A poliarquia seria um modelo prático, realista e lógico, fundamentado em dois eixos: a inclusividade e a liberalização. A primeira se refere à inserção das

³ Como bem apontado por Ballestrin (2017), se, por um lado, com esse título reputado à ciência política, se estabeleceu a importância da democracia, por outro, restringiu-se e se enrijeceu uma concepção de democracia liberal, dificultando a inserção de qualquer debate na agenda que ambicione algo além desse modelo (BALLESTRIN, 2017, pp. 5-6).

peças no processo político por meio do voto. Quanto mais pessoas, mais inclusivo. Já a segunda está ligada à garantia da liberdade de expressão e de imprensa. Quanto maior a diversidade dos meios de comunicação, maior o grau de liberalização (DAHL, 1989, pp. 85-91).

A poliarquia de Dahl permitiu calcular e categorizar a qualidade das democracias, dando uma dimensão objetiva ao estabelecer variáveis comparáveis entre as democracias ocidentais. Essa sistematização atestaria, assim, um caráter científico segundo uma concepção positivista de ciência, que teve especial destaque na primeira metade do século passado e incorporou nas ciências sociais pressupostos das ciências naturais (BALLESTRIN, 2017, pp. 3-4). Para os positivistas, os ideais de universalidade e de neutralidade seriam obtidos pelas ciências sociais por meio da priorização da apreciação empírica de dados em detrimento à análise do tema político segundo uma ótica normativa. A justificativa era de que a leitura empírica por si asseguraria objetividade, neutralidade e, por conseguinte, universalidade.

Todavia o problema apontado pelos críticos de Dahl e da concepção positivista de ciência, como Carole Pateman (1992[1970]), é que o próprio estabelecimento dessas duas diretrizes para quantificar a qualidade de uma democracia trazem em si um ideal normativo. O ponto crítico desse escalonamento é a criação de uma barreira para qualquer expansão de pensamento crítico que possa estruturar e/ou ampliar a noção do que é democracia além dos parâmetros já estabelecidos. Em outras palavras, em vez de se esquivar de um ideal normativo ao criar seu modelo poliárquico, Dahl o substituiu por outro (PATEMAN, 1992, pp. 17-20).

Outra limitação fundamental que o próprio Dahl já reconheceu posteriormente é o não reconhecimento, em sua concepção inicial, da desigualdade social como variável fundamental para o estabelecimento de uma democracia sólida (DAHL, 2001, pp. 191-7). Neste ponto, é interessante notar que o ideal normativo da democracia liberal se estabelece sob a égide de uma conformação entre capitalismo e democracia, como se a conciliação fosse uma premissa para o estabelecimento de qualquer regime democrático.

A constituição do Estado capitalista democrático não conteve, no entanto, os conflitos resultantes das contradições entre capital e trabalho, economia e política, elite e povo. Como visto, para os teóricos mais conservadores, a culpa desses conflitos seria do excesso de democracia em seu sentido mais forte, isto é, de participação ampliada. O que Miguel (2012) nota, no entanto, é que esse estranho casamento se firmou com a condição de que a democracia se esvaziasse de seu significado mais profundo, de “poder do povo” (MIGUEL, 2012, pp. 93-4).

A consolidação mundial do modelo neoliberal nas últimas décadas reafirma esse laço antiparticipativo e de sobreposição dos interesses financeiros na agenda política. E é

sobre a intensificação desse processo de esvaziamento do protagonismo popular dentro das próprias democracias de que se trata a ideia de pós-democracia, que será exposta no próximo capítulo.

No entanto, duas correntes ganharam destaque por sua relevância nos debates acerca de uma teoria democrática que se comprometa a refletir a democracia além da concepção hegemônica liberal. A primeira corrente é a dos participacionistas nos anos 70 e 80. Esta abordagem não rompeu com a estrutura da democracia representativa porém considera a participação eleitoral insuficiente, tendo vista os longos períodos entre eleições e o peso ínfimo de um voto para decisões políticas. A apatia política, portanto, é resultado de poucos incentivos à participação em espaços públicos cotidianos (MIGUEL, 2005a, pp. 24-27).

Carole Pateman (1992[1970]), um dos nomes centrais da corrente, defende a ampliação da participação para além das eleições como mecanismo de aprimoramento da própria dinâmica representativa. À medida que há uma ampliação da participação nos espaços cotidianos (na escola e no trabalho), os cidadãos estariam mais aptos para participar das decisões em nível nacional. A participação democrática, dessa forma, cumpre um papel educativo: os cidadãos aprenderiam a participar com a democratização e a ampliação dos espaços decisórios em suas esferas cotidianas (PATEMAN, 1992, pp. 65-91).

A segunda corrente que resgato é a do deliberacionismo, que teve como expoente o filósofo alemão Jürgen Habermas (1984[1962]) e sua teoria da ação comunicativa. Habermas argumenta que as revoluções burguesas permitiram a recriação do espaço público como espaço de discussão livre e racional de ideias. É por meio desse espaço, “a esfera pública burguesa”, que se constrói a democracia moderna, isto é, as instâncias do poder político se configuram a partir do debate público, baseado na troca racional de argumentos (HABERMAS, 1984 [1962], pp. 42-6).

São três os pilares normativos para a situação de fala ideal da ação comunicativa habermasiana: primeiro, todas as falas devem ser consideradas desde que sejam pertinentes para o debate; segundo, somente os argumentos racionais devem ser considerados; por fim, o terceiro é a busca pelo consenso (HABERMAS, 1984 [1962], pp. 42-6). A partir de Habermas, o fundamento da democracia se desloca de seu papel restritivamente institucional para ganhar ênfase no debate público. Se para Shumpeter, a democracia não passa de um método que garante eleições regulares e competitivas, para Habermas, a instituição da democracia está relacionada a um momento histórico que propiciou o desenvolvimento do debate racional, constituído pelo ideal normativo de igualdade e de participação.

A repercussão do deliberacionismo é a de maior destaque em relação a outras correntes que procuram ir além do modelo liberal-pluralista. Todavia, ainda que tenha

nascido como uma teoria alternativa crítica em relação a esta última, percebe-se um movimento de conformação e de fusão com os valores liberais a medida que os principais autores desta abordagem, inclusive o próprio Habermas, buscam alinhar os ideais normativos desta corrente a alguma funcionalidade prática.

1.2 Afinal, que é pós-democracia? Importância do conceito para o debate contemporâneo

Mas, afinal, que é pós-democracia? Em que contexto nasce o termo? E onde ele entra na teoria democrática? E qual sua importância nela?

O conceito foi primeiro enunciado no campo da filosofia pelo francês Jacques Rancière nos anos 90 (NASH, 1996) e desenvolvido e sistematizado no âmbito das ciências sociais pelo sociólogo Colin Crouch (2000). Basicamente, a pós-democracia busca compreender o fenômeno do esvaziamento das democracias ocidentais pós-Guerra Fria sem uma ruptura formal com suas próprias instituições. Isto é, o entendimento de que a ascensão pelo voto de discursos autoritários, de movimentos antidemocráticos e anti-humanistas é resultado da insuficiência da ressignificação fraca sobre o que é democracia, estabelecida pelo modelo liberal durante o século XX, vista no tópico anterior.

Outra dimensão fundamental da pós-democracia é o esvaziamento da política, substituída pela influência da ordem econômica financeira. A agenda e as grandes decisões são ditadas por grandes corporações empresariais por meio do financiamento de campanhas e de fortes movimentos de lobby. Nesse sentido, Crouch reconhece que os principais atores que alimentam a lógica pós-democrática não estão necessariamente dentro das próprias instituições políticas⁴. Essa sobreposição da influência de atores externos à política é, assim, resultado, da vitória do modelo neoliberal nos anos 80 e 90, em que a privatização do poder político e a desregulamentação das instituições financeiras que tomam esse poder foram implantadas em nível global (BALLESTRIN, 2016, p.14).

Analisando a construção do conceito em si, o prefixo “pós”, de pós-democracia, não está ali por puro modismo (apesar de ser uma tendência seu emprego pelas ciências sociais nas últimas décadas, como em “pós-moderno”, em “pós-industrial” ou mesmo em “pós-verdade”, considerada esta última a palavra do ano em 2016 pelo Dicionário Oxford (EL PAÍS, 2016)). Crouch esclarece que, ao se compreender um período como pós-

⁴ O caso do Brasil é uma exceção a essa lógica, pois, ao observarmos a composição da Câmara dos Deputados por exemplo, o número de eleitos para o próximo mandato que se declararam empresários aumentou (133 no total) (EBC, 12/10/2018). Portanto, o ambiente político brasileiro coincide também com um espaço de representação não só simbólica mas substancial das forças econômicas do país.

democrático, se demonstra, claro, uma mudança em relação ao período anterior. Ainda mais relevante, porém, o conceito evidencia a complexidade dessa nova etapa, na qual carrega ainda marcas fundamentais do momento antecedente. Por isso, conserva a palavra “democrático” em sua construção (CROUCH, 2004, pp. 19-20).

Sua pertinência está na insuficiência de se analisar o atual contexto das democracias ocidentais somente denominando o que é “democrático” e aquilo que “não é democrático”, caindo em um maniqueísmo simplista. Crouch dá o exemplo da manipulação midiática pela política. A interação entre políticos e cidadãos durante eleições não pode ser considerada “não democrática” ou “antidemocrática”, afinal segue as regras estabelecidas do jogo eleitoral. Por outro lado, também não é digna de ser chamada de democrática de fato, uma vez que os eleitores são reduzidos a um papel passivo, chamados a participar fortuitamente para legitimar um governo. A propaganda não é usada como meio racional de expressão de argumentos baseados em evidências mas como associação de um produto que conquiste o imaginário do consumidor, ou melhor, do eleitor (CROUCH, 2004, pp. 21, 25-26).

A pós-democracia compreende, portanto, um período em que os componentes cerimoniais do período anterior se mantêm, mas o conteúdo que o caracteriza como “poder do povo” se esvai. Nesse âmbito, no entanto, vale ressaltar uma questão. Denominar essa nova fase como pós-democrática não significa que o período anterior carregava seu sentido etimológico mais forte. Vimos que o processo de ressignificação da democracia no século XX compreendeu a vitória do modelo neoliberal, que reduziu o protagonismo popular ao papel de eleger representantes em nome do pragmatismo e da estabilidade política.

Com a inserção do termo pós-democracia, argumenta-se que o efeito de uma redução da “demos” levou ao efeito justamente oposto. Isto é, ao tentar estabelecer uma estrutura estável e pragmática por meio da contenção da participação do povo, o nível de apatia e de desconfiança popular aumentou, ameaçando as estruturas democráticas. Por outro lado, um retorno de discursos antidemocráticos ganham apoio popular ao se apresentarem como saída para esta crise interna à democracia. O ponto central, sobretudo, é que essa ameaça está sendo alimentada com o uso dos próprios instrumentos estabelecidos pelo pacto democrático (BALLESTRIN, 2017, p.9).

Alguns exemplos atuais ao redor do mundo elucidam esse processo e indicam que não se restringem ao contexto europeu ou aos países do norte global, onde inicialmente foi pensado o conceito. No contexto europeu, ocorreu a votação do Brexit, quando o próprio povo britânico, por meio de plebiscito, escolheu se desvincular da União Europeia. Na Colômbia, o emblemático referendo em que o povo negou um acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Nos Estados Unidos, a vitória inesperada de Donald Trump como presidente, empresário sem experiência

política. Em seu discurso, diversas falas foram acusadas de serem machistas, racistas e homofóbicas como também houve uma defesa aberta do candidato contra a imigração ao propor a criação de um muro na fronteira norte-americana com o México.

Já no cenário brasileiro, tivemos dois episódios centrais que indicam que já podemos estar vivenciando um período pós-democrático. Um deles foi a atual eleição de Jair Bolsonaro como próximo presidente da República, capitão do exército que já deu declarações abertas de apoio ao período ditatorial brasileiro e à tortura assim como já falou publicamente que mulheres, por engravidarem, não devem ganhar o mesmo salário ou que seu filho não casaria com uma negra, pois foi bem educado.

Um outro episódio recente também relacionado com a eleição de Jair Bolsonaro foi a nomeação do juiz Sérgio Moro como ministro da justiça. O juiz foi responsável por encabeçar a operação Lava-Jato e julgar e prender o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, principal concorrente ao cargo de presidência contra Jair Bolsonaro nas eleições de 2018. O apressado julgamento do ex-presidente foi contestado por não respeitar as etapas de direito de defesa pela Organização das Nações Unidas (ONU). A recomendação, no entanto, não foi deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O outro episódio foi o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff por um controverso crime de responsabilidade fiscal por “pedalada fiscal”. Este constitui parte do contexto em que os dados analisados neste trabalho e será melhor detalhado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 – Equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas em contexto de turbulência

Este capítulo é baseado nos artigos “Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência de Avelino, Alencar e Costa” (2017) e “Colegiados Nacionais: equipes técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas” (2018), publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ambos são resultado de uma pesquisa realizada em 2016 por meio da aplicação de entrevistas às equipes de apoio aos colegiados nacionais de políticas públicas.

Os colegiados constituem parte do conjunto de IPs. São órgãos ligados ao Poder Executivo compostos por representantes do poder público e da sociedade civil e têm como função formular, acompanhar e controlar políticas públicas de temas diversos (LIMA, 2014, p. 7). As equipes de apoio, por sua vez, são o conjunto de funcionários que cumprem a função de manter as atividades administrativas desses órgãos, como elaboração de pauta e organização das reuniões, ou seja, a manutenção do colegiado segundo o conjunto de normas internas criadas para assegurar transparência e publicidade internamente ao governo e para a sociedade, além de uma equidade de tratamento aos seus membros (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017, p. 22).

O objetivo geral da pesquisa foi descrever e comparar a estrutura dessas equipes. Os objetivos específicos, por sua vez, foram: (1) compreender como esses órgãos atuaram entre 2015 e 2016, período marcado por mudanças institucionais bruscas no Poder Executivo; (2) conhecer os casos de acompanhamento e monitoramento do Plano Plurianual (PPA); (3) mapear como é feita a articulação com as conferências nacionais e a interação entre as instâncias estadual e municipal dos colegiados. Neste capítulo, atendo-me a descrever os dados coletados sobre o primeiro objetivo, os quais interessam à discussão deste trabalho: o atual contexto de mudança institucional política e sua relação com o movimento rumo à pós-democracia.

A pesquisa foi baseada na aplicação de entrevistas semiestruturadas a representantes das equipes de apoio durante o período de 18 de agosto a 3 de outubro de 2016. O critério de escolha dos colegiados foi o Guia dos Conselhos da Presidência da República (2013), organizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). A amostragem intencional foi adotada por meio da utilização do guia já que o universo desses órgãos não era conhecido. O guia lista 40 conselhos e comissões, no entanto foi possível efetuar a entrevista com representantes de 28 dos 40 previstos. A não aplicação foi justificada por indisponibilidade de agenda por inatividade dos órgãos contatados ou por ausência de servidores na equipe de apoio (*id.*, 2017, pp. 22-3).

Quadro 1

Lista de colegiados com representantes entrevistados e não entrevistados

<p>Colegiados com representantes entrevistados</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) 2. Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) 3. Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) 4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) 5. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) 6. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) 7. Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti) 8. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) 9. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) 10. Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) 11. Conselho Nacional de Imigração (CNIg) 12. Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) 13. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) 14. Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) 15. Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo) 16. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) 17. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) 18. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) 19. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 20. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) 21. Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) 22. Conselho das Cidades (Concidades) 23. Conselho Nacional de Educação (CNE) 24. Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) 25. Conselho Nacional de Previdência Social (CNPIS) 26. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI) 27. Conselho Nacional de Saúde (CNS) 28. Conselho Nacional de Turismo (CNTur)
<p>Colegiados com representantes não entrevistados</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho de Relações do Trabalho (CRT) - atual Conselho Nacional do Trabalho (CNT) 2. Conselho Nacional de Política Sobre Drogas (Conad) 3. Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC) 4. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) 5. Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) 6. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) 7. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape) 8. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) 9. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) 10. Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) 11. Conselho Nacional de Esporte 12. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Reprodução do quadro elaborado por Avelino, Alencar, Costa (2017, p. 24)

Tendo em vista a diversidade de temas e de formas de atuação com que os colegiados de políticas públicas lidam, analisar as equipes de apoio é relevante por serem uma instância comum a todas essas instituições. Além de possibilitar uma unidade de referência analítica do funcionamento dos colegiados, o recorte sobre as equipes de apoio propiciou também um enfoque sobre um grupo que, ainda que seja fundamental para o funcionamento das atividades dessas instituições, possui pouca produção nas pesquisas sobre os colegiados de políticas públicas (*id.*, 2017, pp. 14-6).

Esse corpo de funcionários está subordinado à burocracia e às hierarquias estatais e, por conseguinte, partilham adversidades comuns para a manutenção de suas rotinas (*id.*, 2017, pp. 14-5). Examinar o trabalho desse grupo, portanto, pode ser um caminho fértil para compreender como se estrutura a relação entre Estado e sociedade

civil e como essa ponte se sustenta em meio ao contexto de mudanças abruptas. A hipótese deste trabalho é de que essa experiência de adaptação a um cenário instável sofrida por essas equipes tem um potencial esclarecedor do fenômeno mais amplo da pós-democracia no contexto brasileiro.

Subdividi este capítulo em dois tópicos: no primeiro, traço o contexto político de mudanças sofridas no Brasil desde o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff até seu processo de *impeachment*. No segundo momento, exponho quais estratégias foram utilizadas pelas equipes de apoio para se adaptarem à conjuntura descrita.

2.1 Conjuntura de mudanças no Poder Executivo

Durante o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2014), os colegiados mantiveram seu esforço de conquista de espaço nos órgãos setoriais enquanto alguns resultados da abordagem mais concentrada da participação social foram evidenciados. Em 2011, houve a organização do Fórum Interconselhos para a elaboração e o monitoramento do PPA, que veio a ser premiado pelas Nações Unidas em 2014 (Avelino e Santos, 2015). Em 2012, foi reativado o Fórum Governamental de Participação Social (FGPS) – instituído por meio do decreto de 15 de dezembro de 2003 –, com representantes de todos os ministérios, o qual manteve reuniões até 2013 (*id.*, 2017, pp. 14-6).

Por fim, em 2014, houve a edição do Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) (Brasil, 2014) e apresentou conceituações e diretrizes sobre criação e reformulação de órgãos colegiados no âmbito do Poder Executivo. Todavia a projeção de um cenário de consolidação da Política de Participação Social não foi efetivada. O decreto sofreu duras críticas no meio político e na imprensa⁵. Desde então, não houve sinais de aplicação das medidas previstas no decreto (*id.*, 2017, pp. 16-7).

Esse quadro de estagnação possivelmente pode ser justificado, pois, após a reeleição de Dilma Rousseff, iniciou-se um período de mudanças ministeriais contínuo no Poder Executivo que afetou diretamente tanto a atuação das IPs quanto as estruturas governamentais responsáveis por sua manutenção. Logo no primeiro mês do segundo mandato, houve uma renovação da equipe ministerial. Em outubro, houve mais uma reformulação do desenho institucional do Poder Executivo, editada pela Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. A medida extinguiu ministérios e cargos comissionados como também fundiu pastas ministeriais, o que afetou diretamente as

⁵ Para saber mais sobre a polêmica sobre o Decreto nº 8.243, ver: ALENCAR, J; COELHO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.6. Brasília: Ipea, 2014.

estruturas hierárquicas, às quais os colegiados estavam subordinados (*id.*, 2017, p. 17).

Em seguida, no mês de dezembro de 2015, foi aberto um processo de *impeachment*, de autoria de Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, pela Câmara dos Deputados contra a presidente eleita. No mês seguinte, o Senado Federal aprovou em plenário a admissibilidade do processo, causando a suspensão das funções da presidente eleita (BRASIL, 2015; BICUDO, REALE JÚNIOR e PASCHOAL, 2015; ARANTES, 2016; ANASTASIA, 2016). Nesse momento, o vice-presidente da República assumiu interinamente e editou a Medida Provisória nº 726, que provocou novas extinções de ministérios e alterações em suas estruturas. Além das novas nomeações de titulares, as pastas passavam por uma segunda grande reestruturação em menos de sete meses após a anterior (*id.*, 2017, pp. 18-9).

O processo de *impeachment* foi concluído no dia 31 agosto de 2016 pelo plenário do Senado Federal. Por 61 votos a favor e 20 contrários, a então presidente foi oficialmente afastada de forma definitiva de seu cargo por um controverso crime de responsabilidade fiscal e, por conseguinte, o presidente interino foi empossado. Em votação subsequente, o mesmo plenário afastou a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo público (BRASIL, 2016a; 2016b). Durante e após a conclusão do processo de crime de responsabilidade, diversos conselhos mantiveram uma posição crítica sobre o processo (*id.*, 2018, pp. 16-7).

Por fim, é importante ressaltar que, no mesmo período de 2015 e 2016, foram anunciados cortes na execução das despesas orçamentárias do Poder Executivo. Em maio de 2015, a redução divulgada foi de R\$ 69,9 bilhões em despesas não obrigatórias (Portaria nº 168/2015), considerada a maior da história do país, seguida de outra de R\$ 8,6 bilhões em julho (Portaria nº 12, de agosto de 2015). Em setembro, foi informado um corte de R\$ 26 bilhões para o orçamento do ano seguinte. Em novembro, foi editado o Decreto nº 8.580, com o contingenciamento de R\$ 10,7 bilhões, revisto pelo Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015, após a aprovação da redução da meta de *superavit* primário pelo Poder Legislativo. Em fevereiro de 2016, com o Decreto nº 8.676, o valor do contingenciamento anunciado alcançou R\$ 23,4 bilhões, logo ampliado por novo bloqueio de R\$ 21,2 bilhões ocorrido no mês seguinte, com o Decreto nº 8.700. Parte dessas reduções foi desfeita depois que o Congresso Nacional aprovou, por meio da Lei nº 13.291/2016, a alteração na meta de *superavit* primário para *deficit* de R\$ 170,5 bilhões em 2016 (*id.*, 2018, pp. 19-20).

2.2. Estratégias de adaptação ao contexto

Dado o contexto das mudanças institucionais no Poder Executivo e de cortes de gastos entre 2015 e 2016, foram observadas na pesquisa duas ordens de objeção que

afetaram a rotina das equipes de apoio. A primeira relacionada à redução da receita voltada para as atividades dos colegiados, como a cobertura de diárias e de passagens aéreas para seus membros nas reuniões regulares. A segunda objeção relacionada à precariedade de recursos humanos para a composição dessas equipes. Com a diminuição de cargos comissionados, várias equipes precisaram manter as mesmas atribuições com um quadro reduzido, acarretando no sobretrabalho daqueles se mantiveram ali.

2.2.1 Recursos orçamentários

Quanto à primeira objeção, há duas ordens de dificuldades diferentes a respeito dos recursos materiais para manutenção e funcionamento dos colegiados, segundo as informações coletadas na pesquisa. A primeira diz respeito à redução do volume de recursos orçamentários disponíveis, decorrente dos sucessivos contingenciamentos aplicados em 2015 e 2016. Em resposta a esse desafio, vários colegiados promoveram adaptações na sua forma de atuação, para gerar economicidade e maior aproveitamento dos momentos de encontro, e as atividades foram afetadas negativamente em vários casos (*id.*, 2017, p. 42).

O segundo desafio foi a adaptação de fluxos e rotinas de trabalho às diversas mudanças nas estruturas ministeriais, incluindo as situações de reconcentração decisória, como no Ministério da Justiça e Cidadania. Nesse caso, ainda não é possível discernir como os impasses serão resolvidos sem afetar a autonomia e a independência dos colegiados (*id.*, 2017, p. 42).

Alguns colegiados apontaram, então, as estratégias utilizadas diante das mudanças ministeriais e dos cortes orçamentários de 2015 e 2016. Para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o orçamento previsto nesse período foi suficiente e não chegou a afetar as reuniões, porque foram adotadas estratégias para otimizar recursos, como fazer num mesmo lugar reuniões que aconteceriam em locais diferentes e unir pautas. Nenhuma atividade precisou ser cancelada (*id.*, 2018, p. 19).

O contingenciamento, no entanto, afetou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que teve que reduzir o nível de atividades. Com isso, foram afetadas as emissões de passagens, a participação e as representações em eventos de estados e municípios (por exemplo, não enviou representante ao encontro nacional dos conselhos municipais). Com os cortes orçamentários, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) deixou de fazer visitas aos estados e recusou convites para conselheiros participarem de seminários ou eventos. Para o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a redução de recursos afetou estudos em andamento (*id.*, 2017, pp. 41-2).

Quanto à adaptação de fluxos e rotinas de trabalho às mudanças ministeriais, em junho de 2016, foi publicada, pelo titular da pasta, a Portaria nº 611, que “suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania” (BRASIL, 2016c). O ato suspendia por noventa dias delegações de competência relativas a despesas, inclusive com diárias, passagens e realização de eventos, que ficavam condicionados à autorização ministerial. A reconcentração de atribuições afetou a realização de reuniões e outras atividades dos colegiados ligados àquele órgão, inclusive nas áreas de mulheres, igualdade racial e direitos humanos, que haviam sido recentemente fundidas (*id.*, 2018, p. 19).

Houve notícia de manifestações formais de discordância das medidas da Portaria (Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT); Conanda e de sua prorrogação, e as dificuldades derivadas desse ato ministerial foram uma questão recorrente nas entrevistas com os colegiados da pasta (*id.*, 2017, p. 42).

2.2.2 Recursos humanos

A segunda objeção sofrida pelas equipes de apoio foi relacionada à precariedade de oferta de apoio humano em qualidade e quantidade suficientes, essencial para o bom funcionamento de qualquer colegiado. Nesse contexto de mudanças político-administrativas, investigou-se como as equipes técnicas de colegiados nacionais apresentavam-se no que se refere a tempo de dedicação, vínculo funcional, quantidade de servidores e atividade de estruturas internas.

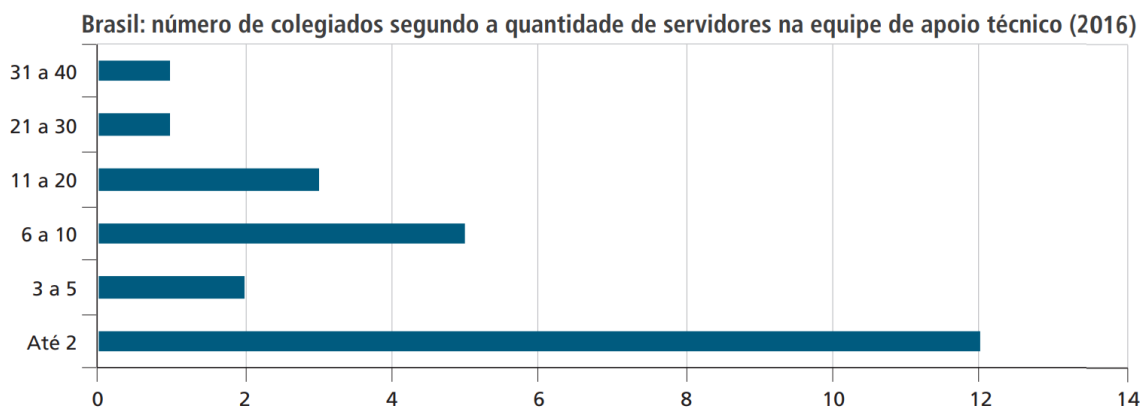
O tempo de dedicação dos membros de equipe técnica pode ser integral ou parcialmente dedicado aos colegiados nacionais. Em 23 colegiados pesquisados, os servidores são exclusivos, e nos outros cinco casos as funções são exercidas por servidores do órgão vinculado, que possuem outra atividade principal. Os colegiados recorrem, quando necessário, a outros servidores do órgão gestor. A falta de uma equipe dedicada significa que todo ato administrativo necessário ao funcionamento do colegiado passa por estruturas que, formalmente, respondem de forma hierárquica ao gestor da política pública em questão (*id.*, 2018, p. 17).

Sobre a natureza do vínculo empregatício dos servidores que atuam em colegiados, observou-se que há considerável quantidade (43,3% do total) cujo vínculo com a administração pública é de natureza temporária – entre funcionários terceirizados, consultores, estagiários e aprendizes. Os colegiados que possuem maior quantidade de servidores dedicados em tempo integral são CNAS, Conselho Nacional de Educação

(CNE), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Quando se trata da quantidade total de membros da equipe técnica, o CNAS ocupa o primeiro lugar, seguido por conselhos do CNS, do CNE, do CCFGTS e do Conama. O CNAS e o CNS são os que mais fazem uso de contratação terceirizada. No caso do CNAS, o número de funcionários terceirizados ultrapassa o de servidores públicos atuando na equipe de apoio (*id.*, 2018, p. 17).

A quantidade de servidores públicos (comissionados ou efetivos) que compõe as equipes técnicas dos colegiados é bastante reduzida. Metade das equipes com dedicação exclusiva conta com até dois servidores para o apoio técnico. Outros dois colegiados trabalham com três a cinco servidores, e mais cinco atuam com seis a dez servidores. Os casos extremos são o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), Conselho Nacional do Turismo e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) – que na época das entrevistas contavam com apenas um servidor respondendo por sua equipe de apoio (*id.*, 2017, p. 44-5).

Gráfico 1



Reprodução do gráfico elaborado por Avelino, Alencar, Costa (2018, p. 18)

As estruturas internas dos colegiados, nomeadas como comissões, câmaras, comitês ou grupos, são responsáveis por parte importante das atividades rotineiras. Os órgãos pesquisados apresentaram heterogeneidade de nomenclaturas e de funções atribuídas às subdivisões internas. Estruturas que apoiam a área-fim constituem-se de forma permanente ou temporária e são responsáveis por analisar assuntos de responsabilidade do colegiado. Já a função de apoio à gestão interna serve à presidência do colegiado e não é especializada em um tema, como os casos de “mesas diretoras”, “diretoria ampliada” e “presidência ampliada”. No momento da pesquisa, a maior parte dos colegiados estava com baixo número de subdivisões em atividade: 46% contavam com cinco ou menos e 39% tinham de seis a dez estruturas internas ativas. Os quatro

restantes apresentavam entre quinze e 42 subdivisões em funcionamento. Somente um caso estava com nenhuma estrutura interna ativa à época, o do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) (*id.*, 2018, p. 17).

Em resumo, excetuados aqueles colegiados com equipes de maior porte, a maior parte dos casos pesquisados está em situação extremamente restrita em relação à oferta de recursos humanos. Os resultados, que não podem ser tomados como conclusivos, sugerem a existência de uma correlação positiva entre os pares de variáveis observados: os colegiados com equipes de apoio maiores costumam ser os mesmos que conseguem manter maior número de estruturas internas e realizar mais reuniões. Isso é um achado esperado, o que reforça o senso comum de que o apoio é essencial ao bom funcionamento de qualquer órgão. São evidências preliminares que podem ser testadas em pesquisas futuras (*id.*, 2017, p. 56).

CAPÍTULO 3 – A experiência das equipes de apoio e o debate sobre pós-democracia

Neste capítulo, procuro analisar se a experiência descrita no capítulo anterior, das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas durante o período de 2014 a 2015, pode ser entendida como parte do fenômeno pós-democrático. Neste sentido, busco contribuir com uma resposta à pergunta “rumo à teoria pós-democrática?”, levantada por Ballestrin (2017). Relaciono, então, as causas das turbulências sofridas por essas equipes em relação com as dimensões do que é o fenômeno pós-democrático.

Ressalto, novamente, que este capítulo possui caráter meramente exploratório, pois o debate sobre o conceito de pós-democracia tem sua origem na filosofia e seu amadurecimento na sociologia. A aplicação do conceito ao campo da ciência política é, por um lado, importante, tendo em vista que seus instrumentos de análise se mostram insuficientes para compreender o fenômeno de fortalecimento de movimentos de extrema-direita ao redor do mundo, os quais carregam discursos anti-humanistas e antidemocráticos. Por outro lado, também há um risco de se utilizar um conceito ainda incipiente na área e que tem sua origem no contexto europeu.

O risco tomado é justificado, pois os dilemas sobre a democracia, tanto nos países do Norte quanto nos do Sul, nunca pareceram tão próximos, como salientado por Ballestrin (BALLESTRIN, 2017, pp. 8-9). Os casos de legitimação pelos próprios instrumentos democráticos, especialmente o voto, de discursos antidemocráticos em diversas partes do globo paracem confirmar tal compreensão. A votação do Brexit na Inglaterra, a negação por referendo de um acordo de paz com as FARC na Colômbia e a inesperada eleição de Donald Trump nos EUA são exemplos centrais desse fenômeno.

O caráter exploratório deste capítulo também é justificável uma vez que a análise da experiência das equipes de apoio não tem como finalidade dar uma resposta definitiva ao questionamento sobre se o Brasil vive ou não um momento de pós-democracia. O objetivo, na verdade, é buscar contribuir com a análise da experiência das equipes de apoio aos colegiados, tentando constatar se ela encaixa como parte desse fenômeno. Os colegiados ocuparam um papel central no processo de redemocratização brasileira. Independentemente do debate sobre a efetividade desses órgãos, eles cumpriram um papel simbólico em conjunto com outras IPs, de se debater a participação da sociedade civil além da institucionalidade do voto. Compreender um movimento de desmonte interno desses órgãos pode ser um bom caminho, portanto, para entender o fenômeno pós-democrático no Brasil.

Já temos fortes indícios de que o Brasil vive um momento pós-democrático, como a ascensão de discursos abertamente homofóbicos, racistas, machistas, anti-humanistas e a favor da intervenção militar em um país que passou por mais de duas décadas de

ditadura militar. A atual eleição à presidência de Jair Bolsonaro, ex-capitão do exército e candidato de extrema direita, parece confirmar a tendência popular a discursos antidemocráticos pela validação de um instrumento fundamentalmente democrático, o voto, o que essencialmente compreende o conceito de pós-democracia.

No caso das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas, observaram-se duas barreiras que indicam fazer parte do fenômeno pós-democrático. Uma quanto à diminuição dos recursos orçamentários e outra quanto à diminuição dos recursos humanos dessas equipes. A restrição orçamentária do Poder Executivo foi iniciada no governo Dilma. Após o processo de *impeachment*, a política de ajuste fiscal ganhou continuidade com Michel Temer, acompanhada de mais um realinhamento das pastas ministeriais. Com a atual eleição de Jair Bolsonaro, o cenário indica não ser diferente, tendo o futuro presidente já anunciado mais um movimento de junção de pastas ministeriais e apoio à política de austeridade.

A política de austeridade afetou a rotina de diversos conselhos, como foram os casos descritos do Conanda, Consea e Codefat. Recursos voltados para passagens aéreas, participação de conselheiros em seminários e estudos em andamento precisaram ser cortados. Por outro lado, também observou-se uma experiência de sucesso de adaptação aos cortes de gastos. O CNAS adotou estratégias para otimizar recursos, como unir pautas e organizar em um mesmo lugar reuniões que seriam realizadas em locais diferentes. Nenhum evento foi cancelado neste caso.

Quanto à escassez de recursos humanos, parte significativa dos funcionários que compõem as equipes de apoio possuem vínculo de natureza temporária (43,3% do total). Com a junção de pautas ministeriais, a diminuição de cargos comissionados e os cortes de orçamento, o número de funcionários das equipes diminuiu, ainda que suas atribuições tenham permanecido as mesmas. É razoável presumir que há um sobretrabalho sobre aqueles que se mantêm na equipe.

Com ambas as restrições, as atividades destas equipes, e por conseguinte, dos próprios colegiados, estão em ameaça. Ambas restrições podem ser compreendidas como resultado de um fortalecimento da agenda neoliberal no Brasil. O fundamento neoliberal de diminuição da burocracia estatal e de aumento da austeridade fiscal ganhou apoio diante do fortalecimento do discurso anticorrupção impulsionado pela operação Lava-Jato e do argumento de que a quantidade de cargos comissionados está estritamente relacionado com a barganha política.

A experiência das equipes de apoio indica, no entanto, que os cortes orçamentários e a diminuição de cargos levaram a um enfraquecimento dos colegiados de políticas públicas. O trabalho dessas equipes consiste, entre outras atribuições, produzir atas, comunicar datas e pautas das reuniões e oferecer informações e subsídios para o funcionamento dos colegiados, isto é, as equipes possuem o papel

fundamental de viabilizar a transparência e a prestação de contas da atuação dos representantes que compõem os colegiados. Não é insentado pressupor que as condições para se avaliar e mesmo desautorizar a atuação de representantes de outros órgãos públicos também foram afetadas por tais medidas.

Lima *et al* apontaram a disponibilidade de recursos – que são materiais, organizacionais e as próprias equipes de apoio – como elemento constitutivo para a institucionalização dos conselhos nacionais em conjunto com o reconhecimento formal por parte do Estado e o aprendizado acumulado para o processo decisório (LIMA *et al*, 2014, pp. 14-5). Tendo os parâmetros estabelecidos por Lima *et al* como pressupostos, pode-se deduzir que a diminuição dos recursos das equipes assinala um movimento de inviabilização das atividades dos colegiados ainda que haja o reconhecimento formal por parte do Estado.

Portanto podemos apontar duas características da experiência observada das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas que podem se caracterizar como parte de um movimento pós-democrático. A primeira é a sobreposição dos interesses econômicos sobre os políticos, o que Ballestrin chama de “privatização do poder político” (BALLESTRIN, 2016, p.9). Em outras palavras, a agenda econômica impõe barreiras para que as instâncias democráticas continuem funcionando em sua normalidade. Como visto, os cortes não só restringiram a atuação como também impuseram uma rotina de sobretrabalho às equipes de apoio, que são parte fundamental para que sejam garantidos a transparência e o controle dos órgãos colegiados.

Também relacionada com a retirada de recursos, a segunda característica pós-democrática observada foi a ameaça à continuidade do trabalho dessas equipes sem um rompimento com o reconhecimento formal por parte do Estado (BALLESTRIN, 2016, pp.14-5). Ou seja, a disponibilidade de recursos é entendida, segundo os parâmetros estabelecidos por Lima *et al*, como elemento constitutivo para a institucionalização dos conselhos. Logo, com os severos cortes de recursos, a institucionalidade dos colegiados é ameaçada sem que o Estado precise deixar de reconhecer os atos normativos que preveem a existência e a regulação desses órgãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi tentar compreender se a experiência das equipes de apoio aos colegiados de políticas públicas em contexto de mudanças institucionais de 2015 a 2016 pode ser entendida como parte do fenômeno pós-democrático. A pós-democracia consiste no processo de esvaziamento da democracia sem um rompimento formal com suas instituições. O esvaziamento da “demos”, isto é, do protagonismo do povo, se estabelece por meio das próprias formalidades instituídas pelo pacto democrático. Observa-se, portanto, um movimento de ascensão de discursos anti-humanistas e antidemocráticos que ganham força popular e legitimação por meio do voto.

Os impasses sofridos pelas equipes de apoio (cortes orçamentários e diminuição do quadro de funcionários) indicaram a imposição de uma rotina de sobretrabalho e mesmo a ameaça à continuidade da existência dos colegiados a que elas prestam serviço. Foram observadas, então, duas características que podem caracterizar a experiência das equipes como parte do fenômeno pós-democrático. Primeiro, uma sobreposição dos interesses econômicos sobre os políticos relacionada com o corte de gastos e a diminuição do número de funcionários que compõem as equipes. Segundo, uma ameaça à institucionalidade sem um rompimento com o reconhecimento formal do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, J; COELHO, U. “O decreto sobre a participação social no governo federal e a ‘polêmica bendita’”. *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n.6. Brasília : Ipea, 2014.

ANASTASIA, Antônio. *Parecer no 475, de 2016*. Da Comissão Especial do Impeachment, referente à admissibilidade da DEN no 1, de 2016 [DCR no 1, de 2015, na origem]. Lido em 4 de maio de 2016. Aprovado pela Comissão Especial em 6 de maio de 2016. Aprovado em Plenário em 11 de maio de 2016. Brasília: Senado Federal; Comissão Especial, 2016.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. “Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro”. Capítulo 8. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (Org.). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, p. 207-231, 2015. (Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo, livro 2).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. “Colegiados Nacionais: equipes técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas”. In: *Boletim de Análise Político-Institucional nº 14*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

AVRITZER, Leonardo. “Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil”. *Texto para discussão n. 1739*. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

ARANTES, Jovair. Parecer do Relator. *Parecer do Relator, Dep. Jovair Arantes (PTB-GO), pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff*. Apresentação em 6 de abril de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados; Comissão Especial, 2016.

BALLESTRIN, Luciana . *Rumo à teoria pós-democrática?*. Paper apresentado no 41º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 23 a 27 de outubro de 2017.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição. *Denúncia por Crime de Responsabilidade no 1, de 2 de outubro de 2015. Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra. Dilma Vana Rousseff*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. *Guia dos conselhos nacionais*. Brasília: SGPR, 2013.

BRASIL. *Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 maio 2014.

BRASIL. *Medida Provisória no 696, de 2 de outubro de 2015*. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução no 35, de 31 de agosto de 2016*. Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016a.

BRASIL. *Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016*. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, 2016b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Portaria no 611, de 10 de junho de 2016*. Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Diário Oficial da União no 111, de 13 de junho de 2016c, seção 1, p. 22.

DAHL, Robert. “Um prefácio à teoria democrática”. In.: *A democracia poliárquica*. Jorge Zahar, 1989, pp. 67-92.

DAHL, Robert. “Capítulo 1: Democratização e oposição pública”. In.: *A Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997, pp. 25-37.

DAHL, Robert. “Por que o capitalismo de mercado prejudica a democracia”. In.: *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.

EBC. *Empresários e profissionais liberais são maioria na nova Câmara*. 12/10/2018. Última visualização em: 30/10/2018.

EL PAÍS. *Dicionário Oxford dedica sua palavra do ano, ‘pós-verdade’, a Trump e Brexit*. 17/11/2016. Último acesso: 12 de outubro de 2018.

BOBBIO, Norberto. “Democracia dos antigos e dos modernos”. In: *Liberalismo e Democracia*. Brasiliense, 1988, pp. 31-36.

BARKER, Sir Ernest. “Eleições no Mundo Antigo”. In.: *Diógenes (Antologia)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, nº 2, p. 27-36.

CROUCH, Colin. “Why Post-Democracy”. In.: *Post-Democracy*. Ed. John Wiley Professo, 2004.

CROUCH, Colin. *Coping with Post-Democracy*. Paperback, 2000. Disponível em: <<http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf>>. Acesso

em: set/2018.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1962].

LIMA, P. et al. “Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização”. *Texto para discussão, n.1951*. Ipea, 2014.

LUGONES, María. *Colonialidad y Género*. Tabula Rasa [online]. 2008, n.9, pp.73-102.

MICHELS, Robert. “As tendências oligárquicas da organização”. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1982, pp. 219-243.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e sociedade de classes*. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2012, n.9, pp.93-117.

MIGUEL, Luis Felipe. “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 59*. São Paulo, 2005a, pp. 5-42.

MIGUEL, Luis Felipe. “Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política”. *Revista de Sociologia e Política nº 25*. Curitiba, 2005b, pp.165-78.

NASH, Kate. *Post-democracy, politics and philosophy: An interview with Jacques Rancière*. Angelaki: Journal of the Theoretical Humanities, 1:3, 171-178, 1996

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Editora Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. “Tempos de pós-democracia: ausência do povo”. [Debate]. *Revista Tempo e Argumento v. 9, n. 21*. Florianópolis, 2017, p. 472 - 481.

SHUMPETER, Joseph. “A doutrina clássica da democracia e Outra teoria da democracia”. In: *Capitalismo, socialismo e democracia*. Editora Fundo de Cultura, 1961.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L. LIMA, Paula P. F. “Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais”. *Texto para discussão 1735*. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.